Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11203**

18. Wahlperiode 15.02.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 18/10943, 18/11141 –

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise

A. Problem

Der Bundesrechnungshof hat die rechtlichen Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge durch das Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) und das Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) im Verteidigungs- und Spannungsfall sowie im Falle einer nicht militärisch bedingten Versorgungskrise, die konzeptionellen Überlegungen und deren Umsetzung sowie die Kosten überprüft. Er hat hierbei grundlegende Schwachstellen festgestellt und empfohlen, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung für die Bundesrepublik zu überdenken.

Anknüpfungspunkt der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ist für die Bundesregierung der Eintritt einer Versorgungskrise bzw. eines Szenarios, in dem erhebliche Teile der in Deutschland lebenden Menschen über den freien Markt keinen Zugang zu Lebensmitteln mehr haben und daher hoheitlich versorgt werden müssen. Der Eintritt einer solchen Versorgungskrise ist laut Bundesregierung heute zwar als unwahrscheinlich anzusehen, kann für sie jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge müssen nach Aussage der Bundesregierung zum einen zur Bewältigung einer Versorgungskrise oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeignet sein. Zum anderen müssen solche Vorsorgemaßnahmen für sie in den regelmäßig nicht durch Krisen betroffenen Zeiten mit einem Aufwand umsetzbar sein, der zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit der relevanten Szenarien in angemessenem Verhältnis steht. Der vorlegte Gesetzentwurf zielt auf eine vollständige Neuregelung der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ab.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs.

Erlass eines Gesetzes über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz – ESVG)

Änderung des Arbeitssicherstellungsgesetzes (ASG).

Außerkraftsetzung des Ernährungssicherstellungsgesetzes (ESG).

Außerkraftsetzung des Ernährungsvorsorgegesetzes (EVG).

Aufhebung der Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV).

Aufhebung der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV).

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden entstehen durch das vorliegende Gesetz keine wesentlichen Kosten. Auf Seiten des Bundes führt das Gesetz im Gegenteil zu einer Kosteneinsparung in Höhe von etwa neun Millionen Euro.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich im Sinne der „One in, one out“-Regel eine Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands um 300 000 Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der durch das Gesetz reduzierte Erfüllungsaufwand von jährlich 300 000 Euro resultiert vollständig aus der Aufhebung von Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund führt das Gesetz einerseits zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands, andererseits können der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung nach § 3 Absatz 3 Satz 2 ESVG neue Aufgaben übertragen werden. Der zur Erledigung dieser Aufgaben entstehende Erfüllungsaufwand entspricht voraussichtlich den Einsparungen an Erfüllungsaufwand. In der Summe ist deshalb davon auszugehen, dass der Erfüllungsaufwand für den Bund nahezu unverändert bleibt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Für die Länder wird der derzeitige Erfüllungsaufwand durch das Gesetz um 1,4 Millionen Euro reduziert.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft und insbesondere den mittelständischen Unternehmen entstehen durch dieses Gesetz keine weiteren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/10943, 18/11141 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 15. Februar 2017

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Alois Gerig
Vorsitzender

Katharina Landgraf
Berichterstatterin

Elvira Drobinski-Weiß
Berichterstatterin

Karin Binder
Berichterstatterin

Nicole Maisch
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Katharina Landgraf, Elvira Drobinski-Weiß, Karin Binder und Nicole Maisch

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 215. Sitzung am 26. Januar 2017 den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 18/10943** an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Innenausschuss und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Bundesrechnungshof hat die rechtlichen Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge durch das Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) und das Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) im Verteidigungs- und Spannungsfall sowie im Falle einer nicht militärisch bedingten Versorgungskrise, die konzeptionellen Überlegungen und deren Umsetzung sowie die Kosten überprüft. In seinem Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) vom 15. September 2011 hat er grundlegende Schwachstellen festgestellt und empfohlen, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung für die Bundesrepublik zu überdenken. Hierzu ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes notwendig, aktuelle Krisenszenarien herauszuarbeiten, ein Gesamtkonzept zu entwickeln, ggf. einheitliche Regelungen für militärische wie nicht militärische Krisenfälle zu erlassen, und die Versorgungsplanung und Bevorratung darauf abzustimmen. Anknüpfungspunkt der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ist für die Bundesregierung der Eintritt einer Versorgungskrise bzw. eines Szenarios, in dem erhebliche Teile der in Deutschland lebenden Menschen über den freien Markt keinen Zugang zu Lebensmitteln mehr haben und daher hoheitlich versorgt werden müssen. Der Eintritt einer solchen Versorgungskrise ist laut Bundesregierung heute zwar als unwahrscheinlich anzusehen, kann für sie jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge müssen nach Aussage der Bundesregierung zum einen zur Bewältigung einer Versorgungskrise oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeignet sein. Zum anderen müssen solche Vorsorgemaßnahmen für sie in den regelmäßig nicht durch Krisen betroffenen Zeiten mit einem Aufwand umsetzbar sein, der zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit der relevanten Szenarien in angemessenem Verhältnis steht. Der vorlegte Gesetzentwurf zielt auf eine vollständige Neuregelung der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ab.

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfes:

Mit dem Gesetzentwurf sollen insbesondere das ESG sowie das EVG außer Kraft gesetzt und ihre Regelungen Eingang in ein neues Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz – ESVG) finden. Das ESVG soll sowohl im Verteidigungsfall als auch bei zivilen Katastrophen anwendbar sein.

Der Gesetzentwurf zielt auf eine vollständige Neuregelung der staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge ab. Die vorgesehenen gesetzlichen Neuregelungen enthalten laut Bundesregierung einerseits die notwendigen Instrumente, um eine hoheitliche Bewirtschaftung der Agrar- und Ernährungswirtschaft im Fall einer Versorgungskrise zu gewährleisten, sowie anderseits geeignete Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise, deren Erfüllungsaufwand nicht außer Verhältnis zu der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit einer möglichen Versorgungskrise steht.

Im Gesetzentwurf enthaltene Verordnungsermächtigungen sollen dem zuständigen Bundesministerium erlauben, im Bedarfsfall eine öffentliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln und verwandten Erzeugnissen einzuführen, die den Umständen des jeweiligen Krisenfalls angepasst ist. Zu diesem Zweck sollen insbesondere Regelungen über die Produktion, den Bezug oder die Zuteilung von Lebensmitteln erlassen werden können.

Die Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV) und die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) sollen mit dem Gesetzentwurf aufgehoben werden. Da das ESVG erlauben soll, auf bereits vorhandene Daten zur Struktur der Ernährungswirtschaft zurückzugreifen, kann nach Darstellung der Bundesregierung auf eine gesonderte Datenerhebung verzichtet werden. Die Erfahrungen mit den nach der EBewiV vorzuhaltenden Berechtigungsnachweisen hätten gezeigt, dass eine derartige Konkretisierung einzelner Sicherstellungsinstrumente im Vorgriff auf eine etwaige Versorgungskrise nicht sinnvoll ist.

Der Bundesrat hat in seiner 953. Sitzung am 10. Februar 2017 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/10943 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben. Die Stellungnahme des Bundesrates ist der Drucksache 18/11141 zu entnehmen.

III. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat am 18. Januar 2017 im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise“ befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes gegeben ist.

Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich der „Managementregel 1 (Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Zugleich muss sie Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen treffen.)“ sowie dem „Indikator 7 (Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge)“.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung weist in seiner gutachtlichen Stellungnahme – Ausschussdrucksache 18(10)517 – darauf hin, dass folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen wurden:

„Der Gesetzentwurf zielt auf die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Lebensmitteln in der extremen Ausnahmesituation einer Versorgungskrise ab. Er dient der wirtschaftlichen Zukunftsvorsorge und entspricht der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

Auswirkungen des Gesetzes auf die Generationengerechtigkeit, den sozialen Zusammenhalt und die internationale Verantwortung und auf die Lebensqualität sind nicht zu erkennen.“

Demzufolge ist für ihn die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung plausibel und eine Prüfbitte nicht erforderlich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat in seiner 104. Sitzung am 15. Februar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/10943, 18/11141 unverändert anzunehmen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 130. Sitzung am 15. Februar 2017 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/10943, 18/11141 unverändert anzunehmen.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abschließende Beratung

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksachen 18/10943, 18/11141 in seiner 76. Sitzung am 15. Februar 2017 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte, dass mit dem Gesetzentwurf die Regelungen zur staatlichen Ernährungsnotfallvorsorge modernisiert und gleichsam der bürokratische Aufwand verschlankt würden. Der Gesetzentwurf,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der das Zusammenwirken von Bund und Ländern in einer Versorgungskrise gesetzlich regele, basiere auf dem neuesten Stand der Erkenntnisse der Ernährungsnotfallvorsorge. Im Fall einer Versorgungskrise stelle die Bundesregierung fest, dass in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes der Bedarf an Lebensmittel gefährdet sei. Hierzu dürfte in der Regel die Betroffenheit von mindestens zwei Bundesländern erforderlich sein. Zu den lebensnotwendigen Lebensmitteln, um den Energie- und Nährstoffbedarf der Menschen in einer Versorgungskrise sicherzustellen, gehörten u .a. Grundnahrungsmittel wie z. B. Brot, Kartoffeln, Milch, Fleisch, Fett und Zucker sowie Obst und Gemüse. Der bereits existierenden Internetseite „Ernährungsvorsorge.de" informiere u. a. über die private Vorratshaltung bei Nahrungsmitteln in Krisenfällen.

Die **Fraktion der SPD** betonte, was die Information der Menschen über den Bereich der privaten Vorsorge und die Versorgung in einer Versorgungskrise angehe, sei mehr Fingerspitzengefühl, gerade betreffend den Bereich der Kommunikation, notwendig. Im Herbst 2016 hätten viele Medien darüber berichtet, dass die Bürger für den Fall einer – theoretischen – Versorgungskrise sich mit Lebensmitteln und Getränken zu bevorraten hätten; u. a. hätte ein Vier-Personen Haushalt für vier Wochen 224 Liter Mineralwasser zu Hause zu deponieren. Diese Berichterstattung hätte viele Bürger unnötigerweise verunsichert. Fraglich sei, ob tatsächlich die Ernährungsnotfallvorsorge für den privaten Bereich in der vorgesehenen Form umsetzbar sei. Sie hoffe, dass das im Gesetzentwurf vorgesehene koordinierte Krisenmanagement zwischen Bund und Ländern in der Realität funktionieren werde, wobei sie sich wünsche, dass die Situation einer Versorgungskrise nie eintreten werde und wie bisher theoretisch bleibe.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, sie habe große Bedenken hinsichtlich des Gesetzentwurfes. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn sich der Ausschuss bzw. das Parlament mehr Zeit für dessen Beratung genommen hätte, weil noch viele ungeklärte Fragen existierten und der Gesetzentwurf in seiner bisherigen inhaltlichen Ausgestaltung nicht die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln gewährleisten würde. Auch wenn eine Versorgungskrise als höchst unwahrscheinlich anzusehen sei, seien z. B. sog. Cyber-Attacken u. a. auf die Energieversorgung, die die Kühlketten in der Lebensmittelversorgung, die Versorgung von Nutztieren und die Essenszubereitung in Privathaushalten gefährden könnten, nicht gänzlich auszuschließen. Es nütze die private Vorratshaltung wenig, wenn Strom, Gas oder Wasser zur Zubereitung des Essens fehlten. Bei der Eigenversorgung der Haushalte würde im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt, dass rund ein Drittel der Gesellschaft verschuldet sei. Es sei fraglich, wie diese Bürger für 400 Euro Vorräte anlegen sollten, wenn sie schon jetzt „von der Hand in den Mund“ lebten. Sie könnten diese private Vorsorge nicht leisten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** äußerte, der Gesetzentwurf beinhalte eine Weiterentwicklung von Regelungen, die zu Zeiten des „kalten Krieges" für den Fall einer Ernährungsnotfallvorsorge entwickelt worden seien. Bund und Länder hätten sich darauf verständigt, dieses Regelungswerk zu reformieren. Es sollte daher keine Panik in der Bevölkerung geschürt werden, da es höchst unwahrscheinlich sei, dass eine solche im Gesetzentwurf beschriebene Versorgungskrise je eintreffen werde. Angesichts neuer geopolitischer Situationen in der Welt, die vor geraumer Zeit noch als unwahrscheinlich gegolten hätten, sei es dennoch sinnvoll, sich auf Versorgungskrisen theoretisch vorzubereiten. Hierbei müsse allerdings berücksichtigt werden, dass Teile der Bevölkerung über keine oder nur eingeschränkte „Koch-Kompetenz“ verfügten. Der Gesetzgeber müsse neben dem Selbstschutz und der Vorratshaltung diese Rahmenbedingung stärker in den Blick nehmen.

Die **Bundesregierung** legte dar, der Gesetzentwurf schaffe für den sehr unwahrscheinlichen, aber nicht gänzlich auszuschließenden Fall einer Krise bei der Versorgung mit Lebensmitteln die erforderlichen Instrumente, um eine öffentliche Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln durchführen und auf die Unternehmen in der Lebensmittelkette durchgreifen zu können. Zentrales Instrument der Ernährungssicherstellung blieben weiterhin Verordnungsermächtigungen. Diese böten die nötige Flexibilität, um im Bedarfsfall situationsgerecht eine öffentliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln einzuführen und so eine Mindestversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Um auch bei kurzfristig eintretenden Krisenszenarien umgehend tätig werden zu können, würden außerdem unmittelbare Handlungsbefugnisse für die zuständigen Behörden in das Gesetz aufgenommen. Durch den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern solle ein durch den Bund koordiniertes Krisenmanagement gewährleistet werden. Mit dem neuen Gesetz würden die rechtlichen Regelungen zur Ernährungsnotfallvorsorge an den heutigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und den Anforderungen an ein effektives Krisenmanagement in einer Versorgungskrise ausgerichtet.

2. Abstimmungsergebnisse

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/10943, 18/11141 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 15. Februar 2017

Katharina Landgraf
Berichterstatterin

Elvira Drobinski-Weiß
Berichterstatterin

Karin Binder
Berichterstatterin

Nicole Maisch
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.